

METROPOLITANO: O CASO DO PDDI-RMBH

*João Bosco Moura Tonucci Filho, Roberto Luís de Melo Monte-Mór*

**Resumo**

Em resposta às profundas transformações do mundo contemporâneo, e como reflexo dos avanços teóricos e práticos do próprio campo, o planejamento urbano tem vivido nas quatro últimas décadas mudanças substanciais que questionam a hegemonia do modelo positivista-tecnocrático. O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH), elaborado pela UFMG em 2011, expressa muitas destas mudanças, combinando metodologias participativas, transdisciplinares e processuais. Este artigo analisa a experiência de elaboração do PDDI-RMBH a partir de conceitos e categorias da teoria do planejamento e dos seus possíveis desdobramentos, e procura avaliar criticamente os avanços e desafios ao planejamento metropolitano no Brasil.

**Palavras-chave:** planejamento metropolitano, teoria do planejamento, PDDI, RMBH.

**1. Transformações contemporâneas do planejamento urbano**

Das suas origens urbanísticas até o seu amadurecimento enquanto prática sistemática e permanente de intervenção e regulação institucionalizada do Estado sobre o ordenamento territorial das cidades, o planejamento urbano consistia numa atividade eminentemente técnica e científica, a ser exercida por profissionais especializados e politicamente neutros que deveriam se guiar pelo ideal do “interesse comum”. A experiência de planejamento urbano tradicional, em suas diversas modalidades, foi pautada pela ideologia positivista fundada na crença de que o saber competente técnico-científico deveria embasar a atuação do Estado no sentido de reformar a sociedade (Friedmann, 1987).

Essa perspectiva pressupunha também que, enquanto os planejadores eram os sujeitos por excelência da ação racional de planejar, a sociedade era objeto do planejamento. A pretensão positivista era transpor das ciências naturais para as sociais um arcabouço metodológico marcado pelas leis de caráter universal a partir do conhecimento objetivo e empírico da realidade, traduzido em relações matemáticas. A separação entre fatos e valores constituiu um dos pilares positivistas sobre o qual se assentou a ideologia da neutralidade política do planejamento (Allmendinger, 2009).

Segundo Taylor (2009), nos vinte anos após a II Guerra Mundial, a prática de planejamento urbano nos países capitalistas ocidentais era entendida como um exercício em urbanismo e desenho urbano. O planejamento era sinônimo de “arquitetura em sentido

amplo”, e planejar significava produzir plantas e mapas em larga escala que dessem conta de representar as mudanças desejadas e o estado final almejado para o futuro das cidades. O surgimento das abordagens sistêmica e racional-processual ao final da década de 1960 significou uma ruptura com essa tradição. A visão morfológica/físico-territorial das cidades foi substituída por uma visão sistêmica e científica, em que os elementos e atividades urbanas inter-relacionadas se encontrariam em um permanente estado de fluxo.

Em resposta às profundas transformações do mundo contemporâneo, e como reflexo dos avanços teóricos e práticos do próprio campo, o planejamento urbano tem vivido nas quatro últimas décadas mudanças que interrogam e põem em xeque os seus próprios fundamentos constitutivos, mas que ao mesmo tempo abrem espaço para uma reinvenção radical de suas possibilidades. Até meados das décadas de 1970 parecia haver um consenso tanto sobre a necessidade quanto sobre o que se entendia pela atividade de planejamento urbano no mundo capitalista. Entretanto, desde então esse entendimento monolítico vem se erodindo, e as teorias e práticas de planejamento se diversificando em uma pluralidade de experiências díspares, não mais agregadas em torno de um paradigma dominante. Ao contrário, o planejamento urbano tem se fragmentado em uma miríade de correntes, estilos e paradigmas distintos, cada qual relacionado a ideologias políticas, correntes filosóficas e realidades socioeconômicas e territoriais próprias (Tonucci Filho, 2012).

Segundo Allmendinger (2009), estas transformações têm como causa tanto o reconhecimento do fracasso das abordagens tecnocráticas tradicionais, quanto as mudanças profundas pelas quais tem passado o pensamento ocidental desde o último quarto do século XX. O autor argumenta que o planejamento tem respondido à emergência de uma perspectiva pós-positivista, aberta à adoção de critérios normativos, à indeterminação, incomensurabilidade, variabilidade, diversidade, complexidade e intencionalidade. Todavia, ressalta que não houve um rompimento definitivo da teoria do planejamento com as suas raízes positivistas tradicionais. O quadro que se teria hoje seria um desordenado, multifacetado e eclético panorama de ideias e teorias sobre planejamento urbano.

Taylor (2009) identifica duas inflexões paradigmáticas no decurso da teoria do planejamento desde o pós-guerra: a primeira, ocorrida na década de 1960, teria se dado com a emergência das críticas ao planejamento físico-territorial assentado sobre o urbanismo, e a consequente emergência do planejamento sistêmico e racional-processual. A segunda, teria se dado ao longo das décadas de 1970 e 1980, decorrente da mudança na visão sobre o papel do planejador: o profissional deixava de ser visto como um especialista técnico e neutro a serviço das burocracias estatais e passava-se a cobrar dele uma atuação mais política.

O planejamento compreensivo e tecnocrático – seja em sua vertente físico-territorial, sistêmica ou racional-processual – que vigorou incontestemente até meados da década de 1970 no mundo capitalista ocidental, tem sido alvo de críticas profundas. Como resposta ao acirramento do processo de globalização e ao desmonte do Estado interventor, o planejamento estratégico neoliberal tem ganhado força a partir da flexibilização da regulação urbana, do enfraquecimento do planejamento estatal de longo-prazo, e da sua substituição por modelos empresariais de gestão urbana, focados no crescimento a curto-prazo através de incentivos à iniciativa privada. Já o planejamento democrático em suas inúmeras variantes – planejamento advocatício, participativo, comunicativo, colaborativo, autonomista, e outros – tem se situado em contraposição às modalidades tecnocráticas e conservadoras, reclamando por um aprofundamento da democracia direta e do envolvimento da sociedade nos processos de tomada de decisões sobre a cidade (Souza, 2006).

Assim, o planejador encontra-se hoje diante de demandas sociais por maior participação democrática, em contraposição à postura tecnocrática que, segundo seus críticos, vale-se de uma linguagem técnico-científica para encobrir os verdadeiros interesses por trás de um suposto “interesse público”. A crítica pós-moderna à ideia de interesse público argumenta que se trata de uma noção ideológica que encobre uma série de demandas de grupos identitários, minoritários e mais fracos, numa sociedade cada vez mais diferenciada e desigual. Em contraposição à concepção tradicional e tecnocrática de planejamento urbano, diversos pesquisadores envolvidos com o campo da teoria do planejamento têm manifestado uma série de objeções à crença de que as decisões dos planejadores seriam efetivamente neutras e desprovidas de juízos de valor sobre qual seria o melhor ambiente urbano a ser buscado (Tonucci Filho, 2012).

Partindo do reconhecimento de que o planejamento não é uma atividade isenta de juízos de valor, Friedmann (2008) chama a atenção para os avanços recentes na teoria política democrática, que reclamam por um aprofundamento da democracia deliberativa em oposição à democracia formal representativa. O autor já havia defendido na década de 1970 um estilo de planejamento baseado na perspectiva do “aprendizado social”, no qual o conhecimento especializado dos planejadores deveria se mesclar ao conhecimento experimental dos cidadãos num processo de aprendizado mútuo, abrindo espaço para formas de planejamento mais participativas e horizontais junto às comunidades locais.

Há também uma crescente constatação dos limites da democracia representativa, ou seja, da democracia formal burguesa, tal qual conhecida e difundida no ocidente. Souza (2006) faz a defesa da democracia direta e deliberativa, em oposição aos canais indiretos e

deformados da democracia representativa. Enquanto na democracia representativa moderna impera o princípio da representação, a democracia direta assenta-se sobre a delegação, que não significa efetiva alienação do poder de decisão a outrem, e sim que o delegado escolhido tem um mandato imperativo e executivo como porta-voz das decisões daqueles que ele representa, estando a eles diretamente subordinado.

Claramente, o pano de fundo de todas essas transformações contemporâneas tem sido o debate em torno da crise do planejamento enquanto desdobramento do projeto da modernidade, entendida como projeto emancipatório da humanidade através do progresso, da razão e da ciência, como também da emergência de alternativas e novas abordagens associadas àquilo que se convencionou chamar de pós-modernidade (Tonucci Filho, 2012). Friedmann (2008) argumenta que as principais mudanças e adaptações da teoria do planejamento ao contexto turbulento de transformações do último século, e à crise do planejamento tradicional e tecnocrático de herança positivista, referem-se à emergência de práticas sociais de *diálogo, aprendizado mútuo, participação social, colaboração, mediação, mobilização social, e empoderamento social e político*.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH) expressa com bastante clareza as mudanças recentes, combinando metodologias marcadas pela ruptura com o planejamento tecnocrático moderno-tradicional e incorporando, desde sua primeira concepção, um sentido de integração intersetorial e de participação popular que cresceu ao longo da proposta final de estudos e de sua elaboração. O processo de construção do Plano acabou por abraçar de fato uma abordagem horizontal, onde os planejadores (nas universidades e no governo) buscavam um diálogo o mais amplo, mais profundo e aberto possível – dadas limitações de tempo e recursos – com os setores da população dispostos a participar do processo de planejamento. Oficinas nos municípios, seminários na metrópole e inúmeras reuniões técnicas geraram um processo permanente de discussão que resultou em mobilizações e propostas fortemente integradas às expectativas dos atores metropolitanos mais pró-ativos. Esta é a experiência que discutimos a seguir.

## **2. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH, 2011)**

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH) foi oficialmente contratado em agosto de 2009 pela Secretaria de

Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru-MG) ao Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), através da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais (Ipead). A versão final Plano foi entregue para apreciação do Governo do Estado em maio de 2011 e no dia 11 de julho de 2011, após sessão no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, o PDDI foi aprovado por aclamação.

O PDDI-RMBH foi elaborado por uma equipe que contou com a participação direta de professores e alunos de pós-graduação e graduação de várias unidades da UFMG, além do Observatório de Política Urbana (Opur) da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PucMinas), e da Escola de Design da Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG). A Equipe Técnica, que chegou a envolver aproximadamente cento e oitenta profissionais, contou com o apoio permanente de uma Equipe de Acompanhamento Técnico e Institucional da Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos da Sedru e membros ativos do Conselho Metropolitano. A contratação do PDDI só se fez possível graças aos recursos aportados ao Fundo Metropolitano em 2009 e 2010 pelo Governo do Estado e municípios da RMBH, mediante aprovação do Conselho e da Assembleia Metropolitana.

Além de produtos e relatórios parciais intermediários, o principal conteúdo do Plano Metropolitano encontra-se condensado em dois grandes documentos. O *Produto 4 – Relatório de Estudos Setoriais Integrados*, entregue em abril de 2010, apresenta em cinco volumes os resultados dos estudos e diagnósticos elaborados como subsídios às propostas, e está organizado em torno de dez Áreas Temáticas Transversais (ATTs) e quatro Estudos Complementares Prioritários (ECPs). Já as propostas encontram-se no *Produto 6 – Relatório Final – Definição das Políticas Setoriais, Projetos e Investimentos Prioritários*<sup>1</sup>, o documento final consolidado do Plano Metropolitano. Este documento, em seis volumes (entregue em versão preliminar em dezembro de 2010), compõe-se da Proposta de Reestruturação Territorial Metropolitana, a Proposta Institucional para implementação do Plano, e vinte e oito Políticas Metropolitanas Integradas organizadas em quatro Eixos Temáticos Integradores (ETIs): Acessibilidade, Seguridade, Sustentabilidade e Urbanidade.

A contratação do Plano teve como base um Termo de Referência que apresentava os principais objetivos, produtos e resultados esperados com a elaboração do PDDI-RMBH, além de definir aspectos centrais da sua concepção metodológica. O Termo de Referência foi

---

<sup>1</sup> Disponíveis em [www.agenciarmbh.mg.gov.br](http://www.agenciarmbh.mg.gov.br) ou [www.rmbh.org.br](http://www.rmbh.org.br).

elaborado a partir das colaborações do Colegiado Metropolitano<sup>2</sup>, e envolveu discussões com técnicos do governo estadual e dos municípios, sendo aprovado no Conselho Metropolitano. O TR definiu que o Plano Metropolitano teria por objetivo estabelecer diretrizes para o crescimento sustentável dos municípios que compõem a RMBH, tendo 2023 como horizonte temporal. Segundo o Termo de Referência (SEDRU, 2009: 3)

[...] PDDI deve definir um conjunto de grandes linhas de ação voltadas para a promoção do desenvolvimento sustentável da RMBH, compatibilizando crescimento econômico, equidade social e sustentabilidade ambiental, com ênfase no re-ordenamento territorial capaz de reduzir as desigualdades sócio-espaciais.

Afirma ainda que as Macro-Diretrizes de Planejamento Metropolitano da RMBH devam constituir as principais referências para elaboração do PDDI, sendo a definição das Macro-Diretrizes atribuição da Assembleia Metropolitana que, em reunião ocorrida em abril de 2008, deliberou que a Sedru-MG conduziria o processo. A definição das Macro-Diretrizes, apresentadas à Assembleia Metropolitana em julho de 2008, foi feita a partir de contribuições do Colegiado e reuniões com técnicos de competência no planejamento metropolitano, além de representantes dos municípios da RMBH e órgãos estaduais.

Em consonância com (e para além de) as Macro-Diretrizes para o Planejamento Metropolitano e orientações metodológicas contidas no Termo de Referência para sua contratação, o PDDI-RMBH orientou-se também por alguns pressupostos e objetivos gerais: construção dos sentidos de cidadania e solidariedade metropolitanas; ampliação da inclusão social e econômica; fortalecimento da justiça social e ambiental; reconhecimento/redução das desigualdades e da pobreza; reconhecimento/valorização das diversidades socioambientais; novo papel nacional e regional da RMBH; “Novo Pacto” metropolitano; e inversão de prioridades metropolitanas (UFMG, 2011).

Por se tratar de um Plano elaborado no contexto da Universidade, enfatizou-se nos seus pressupostos e marco teórico-metodológico uma orientação crítica, voltada para a rearticulação entre as dimensões analíticas, parciais e operativas com o sentido da totalidade. Por fim, a equipe do Plano assumiu como seu objetivo central dar início à construção de um Sistema de Planejamento Metropolitano permanente, incluindo as universidades e os demais agentes e instâncias atuantes na produção e disseminação de conhecimento sobre a RMBH, articulando-se ao Sistema de Gestão Metropolitana já instituído.

---

<sup>2</sup> O Colegiado Metropolitano é um grupo extraoficial, composto por 30 representantes de cinco áreas da sociedade civil organizada, que se reúne regularmente para assessorar seus representantes (dois titulares e dois suplentes) no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento da RMBH.

## 2.1. Percurso metodológico

O PDDI-RMBH foi estruturado em um núcleo de Coordenação e sub-equipes em dez áreas temáticas. A Coordenação dividiu-se em Geral, Territorial e Institucional, além de três Núcleos Temáticos - Econômico, Social e Ambiental. Criou-se uma Gerência e duas Subcoordenações: Sistema de Informações e Comunicações (Sinc) e Mobilização Social e Organização Local (Mobs). A **Figura 1** sintetiza o percurso metodológico geral do Plano.

A Coordenação Territorial teve por objetivo assegurar que análises, debates e propostas do PDDI se pautassem por uma ótica de solidariedade na organização territorial, nas várias escalas espaciais. A Coordenação de Concertação Institucional buscou dialogar com sujeitos coletivos e instâncias institucionais, incorporando setores públicos e privados em suas várias formas de organização, e assim propor ações e diretrizes para integração e concertação institucional na implementação de políticas, programas e projetos. Às Subcoordenações Operacionais - Sinc e Mobs - couberam, respectivamente, o levantamento e sistematização de informações e comunicações (inclusive cartografia e geoprocessamento); e a organização do processo participativo. As Coordenações dos Núcleos Temáticos visavam assegurar que as equipes incorporassem nas análises, simultânea e permanentemente, as três dimensões do desenvolvimento citadas no TR: social, econômico e ambiental (UFMG, 2011).

Os inúmeros temas setoriais listados no TR foram, a princípio, reunidos em dez Áreas Temáticas Transversais (ATTs) que, com enfoque transdisciplinar, buscavam integrar transversalmente as tradicionais áreas de atuação setorial, relacionado-as entre si e voltando-se para temas considerados centrais para o planejamento metropolitano. O objetivo foi integrar agentes e problemas por temas de proximidade no planejamento, mas também formar sub-equipes transdisciplinares trabalhando sobre problemáticas comuns. Assim, as ATTs representavam articulações intersetoriais e interdisciplinares buscando a integração de questões e/ou abordagens prioritárias para tratar uma problemática maior. Foram definidas dez ATTs: Adams - Aspectos demográficos e ambientais da demanda social; CAC - Complexos Ambientais Culturais; Ceat - Cultura, educação, segurança alimentar, trabalho e renda; Ciplag - Capacidade institucional de planejamento e gestão; Etc - Estrutura produtiva, conhecimento, tecnologia e alternativas energéticas; Hvq - Vida cotidiana, habitação e qualidade de vida; Mct - Mobilidade urbana, comunicações, transportes e sistema viário; Rivs - Risco socioambiental, vulnerabilidade social e segurança pública; Smarhs - Saúde, meio ambiente, recursos hídricos e saneamento; Usdec - Uso do solo, dinâmica imobiliária e escalas de centralidades metropolitanas.

Além da integração nas ATTs, foram definidos Estudos Complementares Prioritários (ECPs) que, por sua importância, exigiram um esforço específico por não estarem inteiramente cobertos. A questão fiscal e tributária, os impactos das mudanças climáticas, além do perfil epidemiológico e a oferta de equipamentos de saúde pública foram tratados nesses ECPs. Foram também realizadas Análises Espaciais referentes à projeção da expansão da mancha urbana da RMBH, à identificação de vocações e conflitos de interesse na ocupação do solo, ao potencial geológico de ocupação do território e ao potencial de interação entre as centralidades e o sistema viário metropolitano (UFMG, 2011).

O relatório dos Estudos Setoriais Integrados reuniu os diagnósticos elaborados pelas ATTs e ECPs, balizados pelos três Núcleos Temáticos. Na segunda etapa do trabalho, posterior à realização do 1º Seminário Estruturador (abril de 2010), foi necessário buscar um grau ainda maior de integração e transdisciplinariedade para a elaboração de propostas. Constatou-se que as ATTs haviam se “cristalizado” nas suas diretrizes e objetivos parciais, ganhando autonomia crescente e limitando o sentido totalizante e integrador no Plano como um todo. As ATTs foram então “implodidas” e suas sub-equipes se reorganizaram em torno dos quatro Eixos Temáticos Integradores (ETIs) definidos para se reorientar e organizar as propostas de políticas e seus desdobramentos programáticos: Acessibilidade, Seguridade, Sustentabilidade e Urbanidade (UFMG, 2011).

O ETI de Acessibilidade integra políticas e programas que tiveram em comum a busca pela ampliação das condições e meios de acesso efetivo e democrático a uma variedade de serviços urbanos, equipamentos e centralidades na RMBH. Considerou-se que acessibilidade plena pressupõe melhorias em aspectos que vão desde deslocamentos no território metropolitano até disponibilidade das Tecnologias da Informação e Conhecimento, perpassando o acesso à moradia, ao espaço cotidiano e a serviços de saúde e assistência social. As políticas propostas no Eixo da Acessibilidade são as que mais diretamente se relacionam à Reestruturação Territorial Metropolitana, analisada à frente (UFMG, 2011).

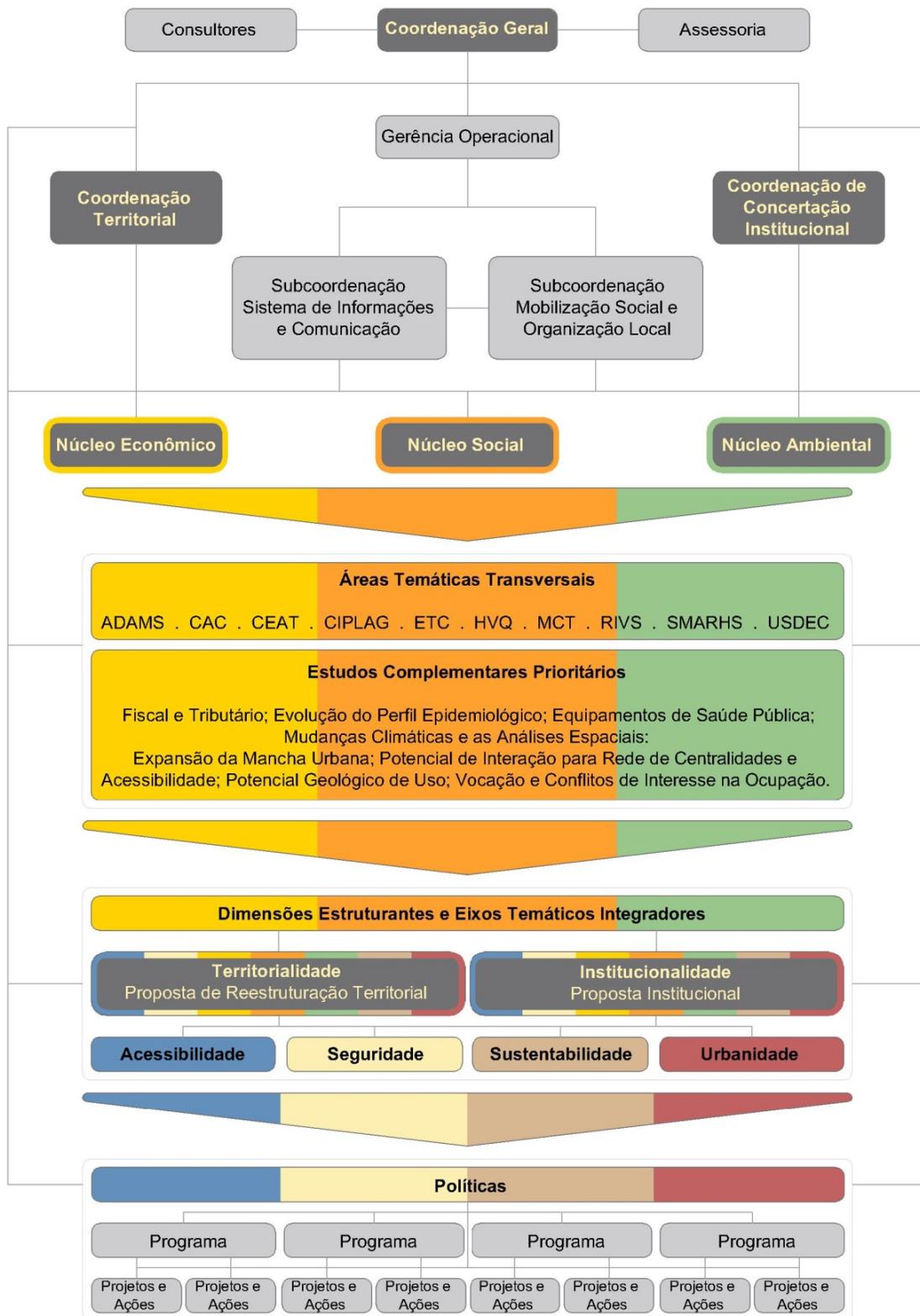


Figura 1 – Percurso metodológico do PDDI-RMBH. Fonte: UFMG, 2011: 36.

O ETI de Segurança tem como objetivo promover condições de segurança ampla para o cidadão, incluindo minimização dos riscos e vulnerabilidades socioambientais, entre outros, através do Estado e da própria sociedade. Buscava-se garantir segurança ao cidadão em dimensões várias: segurança para morar; segurança contra violência pessoal e ameaças à vida; segurança alimentar; segurança no emprego e no trabalho; segurança para ir e vir. Ampliou-se, portanto, o conceito de segurança para além da ideia do poder de polícia, abrangendo situações que significassem risco e vulnerabilidade ao cidadão metropolitano.

O ETI de Sustentabilidade refere-se à sua aceção mais ampla, para além da questão ambiental. Trata-se de garantir continuidade e perenidade de processos vários que assegurem uma vida coletiva mais rica, nos próximos anos e para futuras gerações. Este Eixo abrangeu políticas que incluíam questões ambientais críticas – relacionadas aos recursos hídricos, às áreas de preservação e recuperação, à gestão dos resíduos sólidos e saneamento, à identificação e pagamento de serviços ambientais – mas também as questões econômicas, como aquelas relacionadas à promoção de uma transformação qualitativa na economia metropolitana de modo a torná-la socioambientalmente mais sustentável, inclusiva, limpa e tecnologicamente avançada. Essa proposta inclui a necessidade de atrair e fomentar setores de ponta que valorizem o conhecimento como insumo da economia, e também a melhoria da relação entre setores e atividades que tradicionalmente geram renda e emprego, mas causam sérios impactos e conflitos socioambientais no território metropolitano (UFMG, 2011).

O ETI de Urbanidade relaciona-se ao princípio de realização plena da vivência urbana, vinculada à solidariedade, à percepção e sentimento de pertencimento ao espaço em que se vive, à negociação continuada entre interesses, à vida cotidiana e ao direito à cidade. Partiu-se do pressuposto de que o urbano é por excelência o lugar do encontro coletivo e da diversidade. As políticas metropolitanas que compuseram esse ETI se ocuparam de um conjunto de dimensões variadas que dizem respeito aos espaços públicos, ao patrimônio material e imaterial, à diversidade cultural, à educação, às atividades culturais e criativas, bem como a uma série de entrecruzamentos relativos à gestão no âmbito metropolitano.

Esses quatro ETIs, além das duas Dimensões Estruturantes – Territorialidade e Institucionalidade – organizaram todas as políticas metropolitanas propostas pelo PDDI. As políticas, recolhidas, balizadas e discutidas nos Ciclos B e C das Oficinas Públicas do processo participativo, foram reunidas, simplificadas e/ou ampliadas, dando origem a vinte e três políticas ligadas aos quatro ETIs, acrescidas de duas políticas na Territorialidade, e três políticas na Institucionalidade, perfazendo assim um total de vinte e oito políticas.

Cada Política Metropolitana Integrada foi organizada e desenvolvida por uma mini-equipe interdisciplinar formada a partir de uma ampla reorganização das antigas ATTs e ECPs, sob a supervisão das novas coordenações dos quatro ETIs<sup>3</sup>. As políticas propostas contêm cada uma um conjunto de programas, projetos e ações concretas, a serem detalhados e aprofundados ao longo do processo de planejamento e da implementação do PDDI-RMBH. Paralelamente, as duas Dimensões Estruturantes da Territorialidade e da Institucionalidade trabalharam com essas mini-equipes no sentido de identificar a “territorialidade” e a “institucionalidade” de cada política e programa, que foram então incorporadas à Proposta de Reestruturação Territorial e à Proposta Institucional Geral do PDDI-RMBH (UFMG, 2011).

## 2.2. Processo participativo

O Plano Metropolitano teve como pressuposto o envolvimento da sociedade no seu processo de elaboração. Essa participação popular se deu em todas as fases de sua construção em três ciclos de debates públicos, cada um contendo cinco oficinas, culminando em um seminário geral. Ao todo, foram realizados vinte e três eventos públicos do Plano, mobilizando quase três mil e duzentas participações, distribuídas em 46% do Poder Público nos seus vários níveis, 26% da Sociedade Civil e 28% da Equipe Técnica, envolvendo aproximadamente seiscentos e dez organismos e/ou entidades, como empresas, ONGs, sindicatos, movimentos sociais e ambientais, conselhos e associações comunitárias, secretarias e órgãos estaduais e municipais, dentre outros (UFMG, 2011).

O processo participativo serviu como subsídio para o diagnóstico e para a formulação das propostas do Plano. Além disso, esse processo gerou a Frente pela Cidadania Metropolitana, uma organização heterogênea da sociedade civil e de agentes públicos que tem buscado, junto ao Colegiado, lutar pela implementação do Plano e questões de interesse metropolitano. A **Figura 2** abaixo sintetiza as principais fases do processo participativo.

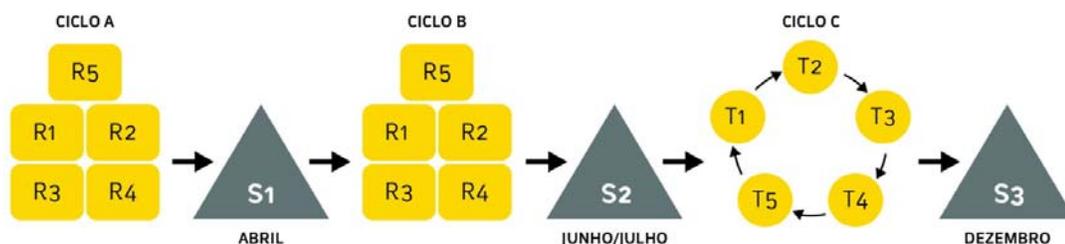
No primeiro semestre de 2010 ocorreram os Ciclos A e B, cada qual composto por cinco oficinas participativas sub-regionais e um seminário de fechamento. Nesses dois primeiros ciclos as oficinas ocorreram em um dos municípios<sup>4</sup> de uma dada “sub-região”, um agrupamento de municípios segundo proximidade geográfica, existência de consórcios ou outras formas de identidade ‘sub-regional’. O Ciclo A registrou principalmente as

---

<sup>3</sup> Dado o caráter transdisciplinar dos ETIs, vários membros participaram de mais de uma mini-equipe. Coordenadores de cada um dos Eixos tiveram o objetivo precípua de reunir e articular as propostas internamente ao Eixo, e para fora dele com os outros eixos e com as duas Dimensões Estruturantes.

<sup>4</sup> Nove municípios sediaram as oficinas participativas sub-regionais; são eles: Nova Lima, Brumadinho, Sarzedo, Juatuba, Ribeirão das Neves, Raposos, Ibirité, Contagem, Esmeraldas e Lagoa Santa.

percepções da sociedade civil e dos entes públicos sobre a identidade metropolitana e sobre os problemas, desafios e possibilidades da RMBH, constituindo subsídio fundamental aos diagnósticos que compuseram os Estudos Setoriais Integrados. O Seminário Estruturador I, ao final de abril de 2010, em Belo Horizonte, encerrou o Ciclo A. O Ciclo B consistiu na discussão conjunta das primeiras propostas organizadas em torno dos Eixos Temáticos Integradores. Foram realizadas cinco oficinas regionais, consolidadas no Seminário Estruturador II, no início de julho de 2010.



**Figura 2** – Processo participativo do PDDI-RMBH. Fonte: UFMG, 2011: 47.

No Ciclo C foram realizadas quatro oficinas em Belo Horizonte, uma para cada Eixo Temático Integrador, em que foram aprofundadas e detalhadas as propostas para as políticas, além de uma oficina específica para discutir a Proposta de Reestruturação Territorial Metropolitana e outra voltada para as propostas e programas institucionais principais referentes à implementação do Plano. O III Seminário Estruturador foi cancelado, a pedido do Governo do Estado, sendo então o Ciclo C encerrado com um Seminário Técnico Aberto em dezembro de 2010, na UFMG, onde foi apresentado o geral das propostas que compuseram o Relatório Final do PDDI-RMBH.

Para além do processo participativo e do trabalho permanente das Coordenações várias e das múltiplas (sub- e mini-)equipes técnicas, ocorreram também inúmeras reuniões e eventos externos. Antes mesmo do início efetivo dos trabalhos, entre agosto e setembro de 2009, realizou-se uma série de apresentações à equipe do Plano, tanto de entidades externas quanto da assessoria do projeto. Foram apresentados, à equipe do PDDI-RMBH, o *Plano Estratégico da Grande Belo Horizonte* (Instituto Horizontes), o projeto *Metroplan* (Tectran), o *Plano Macro-Estrutural do Vetor Norte* (Jurong), o *Viurbs* (Prefeitura de Belo Horizonte), o projeto *Estratégia de Desenvolvimento da Cidade com foco na redução da desigualdade social e da pobreza para o Vetor Norte e Área de Influência do Contorno Viário Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte* (SEDRU/IPPUR-UFRJ/IGC-UFMG), entre outros (UFMG, 2011).

Logo após as apresentações do Plano ao Colegiado Metropolitano e ao público na II Conferência Metropolitana (09/11 de novembro, 2009), duas oficinas preliminares, em Rio Acima e Mateus Leme discutiram a dinâmica de elaboração do PDDI-RMBH; em seguida, o Seminário Técnico de Planejamento Metropolitano, no BDMG, trouxe contribuições das experiências de planejamento urbano e metropolitano de Medellín, China e Curitiba<sup>5</sup>.

Em abril de 2010, ocorreram três encontros abertos em torno dos Núcleos de Desenvolvimento Econômico, Ambiental e Social, reunindo tanto a equipe técnica do Plano quanto membros interessados da sociedade civil, assim como diversos membros de órgãos do Estado e das prefeituras da RMBH. Foram realizadas também inúmeras reuniões abertas, com participação livre, assim como várias reuniões técnicas com especialistas reconhecidos nas áreas de transportes, meio-ambiente e planejamento urbano da RMBH, muitos oriundos do PLAMBEL, para discutir a Proposta de Reestruturação Territorial (UFMG, 2011).

As propostas institucionais e várias das Políticas foram também objeto de discussões específicas em encontros na UFMG e na Sedru, com técnicos das Prefeituras e, principalmente, de órgãos do Estado. Foram também feitas reuniões preparatórias para as oficinas temáticas do Ciclo C, na Sedru, com os órgãos do governo estadual diretamente envolvidos em cada Eixo Temático Integrador. Por fim realizaram-se, já no segundo semestre de 2010, cinco apresentações finais do PDDI-RMBH para o Conselho Metropolitano, quando foi exposto o conteúdo de cada política e das propostas territoriais e institucionais.

### **3. Avanços e desafios à retomada do planejamento metropolitano**

O arranjo institucional da RMBH apresenta elementos de ruptura e de avanço que o diferenciam do modelo de gestão metropolitana vigente sob o regime militar. Segundo Costa (2009), se de um lado há uma clara centralidade da participação do Governo do Estado na condução da retomada da gestão na RMBH, por outro se evidencia uma tímida, mas importante, participação da sociedade civil organizada, ainda não muito afeita à atuação na escala metropolitana. Além disso, observa-se uma maior representatividade dos municípios nos processos decisórios, a não subordinação completa da gestão aos executivos estaduais ou federais, e um Fundo Metropolitano para financiar programas e projetos metropolitanos.

Klink (2008) argumenta que um dos aspectos positivos do embrionário arranjo institucional da RMBH é sua ênfase na dimensão territorial, principalmente a possibilidade

---

<sup>5</sup> Posteriormente, ao final de 2010, um seminário conjunto no Fórum Urbano Mundial permitiu comparar a experiência de Hyderabad, Índia, com o caso de Belo Horizonte. Mais tarde, a discussão internacional incorporou também a experiência da região metropolitana de Lille, em Nord-pas de Calais, França.

de integração entre os Planos Diretores Municipais (PDMs) e o PDDI. A partir dessa integração, abrir-se-ia a possibilidade para uma aglutinação de interesses públicos e privados em torno da execução de programas e projetos na RMBH. Todavia, trata-se de um exercício *ex-post*, no qual os PDMs deverão ser revistos com base em diretrizes gerais de ordenamento territorial estabelecidas pelo PDDI. Seria importante que o sistema, num futuro próximo, fosse capaz de incorporar, *ex-ante* e na própria elaboração e revisão de PDMs, considerações e diretrizes do planejamento metropolitano.

A elaboração e/ou aprovação dos planos diretores municipais na RMBH antecederam o PDDI e assim, se reconhecem o processo de metropolização nos diagnósticos, não o fazem nas suas propostas e políticas urbanas, restritas aos limites municipais (Costa, 2009). Mas deve-se ressaltar que o próprio PDDI tentou incorporar os PDMs existentes, dando espaço à participação de autoridades municipais e agentes locais não governamentais.

Costa (2009) identifica a elaboração do PDDI-RMBH como uma oportunidade para catalisar a participação popular e dos municípios periféricos, constrangidos pela baixa representatividade no Conselho Deliberativo. O Plano Metropolitano teria a tarefa de buscar articular políticas territoriais municipais hoje fragmentadas e desarticuladas, e o processo de gestão metropolitana deveria buscar construir laços políticos entre localismos e formas de articulação supralocal, apontando para uma urbanização mais solidária e menos desigual.

A partir do exposto do PDDI-RMBH, depreende-se algumas características e especificidades do Plano que merecem ser destacadas (Tonucci Filho, 2012):

- **Perspectiva crítica e compreensiva:** avaliação totalizante e abrangente da realidade metropolitana, buscando compreender criticamente os agentes sociopolíticos e processos econômicos e socioespaciais atuantes sobre o desenvolvimento da RMBH, em oposição a perspectivas instrumentais e abstratas e a abordagens parcelares e segmentadas.
- **Transdisciplinaridade:** recusa à fragmentação dos saberes e das políticas em recortes e setores já institucionalizados, na direção de uma integração transversal das diversas áreas a partir de problemáticas em comum.
- **Orientação redistributivista:** redução de desigualdades socioespaciais como diretriz central do Plano, e condição essencial que a RMBH possa compatibilizar crescimento econômico, equidade social e sustentabilidade ambiental, alçando-a a um melhor posicionamento nas escalas regional e nacional.

- **Metodologia experimental-processual:** etapas, procedimentos, estratégias e produtos estabelecidos ao longo do próprio processo de elaboração do Plano, não havendo um roteiro metodológico rígido pré-estabelecido. Processo de intenso aprendizado e experimentação criativa interno à equipe técnica.
- **Perspectiva participativa:** consulta e diálogo com a sociedade civil e entes públicos através de processo de mobilização e participação em todas as regiões da RMBH durante o processo de elaboração do Plano.
- **Territorialidade e Institucionalidade:** incorporação, por todas as Políticas Metropolitanas Integradas, da dimensão territorial (referente à materialização e distribuição espacial) e institucional (referente ao processo político-institucional de implantação dos diversos programas e projetos) e aos agentes a serem envolvidos.
- **Perspectiva de médio e longo prazo:** propostas de maturação de médio e longo prazo voltadas à efetiva transformação socioespacial da RMBH, em detrimento de propostas e projetos estratégicos e imediatistas.
- **Plano de Estado, e não de governo:** propostas não necessariamente alinhadas com orientações dos governos estaduais e municipais quando da elaboração. Diretrizes de implantação do Plano para incorporação aos diversos planos de governo no médio e longo prazo, buscando garantir continuidade das ações.
- **Processo de planejamento em rede:** Plano entendido como início de um processo de planejamento permanente e democrático a partir da colaboração entre a Agência RMBH, as Universidades, os entes públicos e a sociedade civil.

Tonucci Filho (2012) considera ainda que a perspectiva crítica e transdisciplinar, participativa e experimental-processual, que serviu de orientação à elaboração do PDDI-RMBH, expressa importante avanço conceitual e metodológico quanto aos tradicionais paradigmas de planejamento territorial vigentes no Brasil. A abordagem adotada permitiu enfrentar vários desafios comumente afeitos à atividade do planejamento, tais como fragmentação dos saberes, falta de participação popular, setorialização das propostas, desconsideração face à implantação dos planos, dentre outros.

Este processo só foi possível pelo fato do PDDI-RMBH haver sido concebido em ambiente universitário, alheio ao dia-a-dia das burocracias estatais, muitas vezes avessas a qualquer tipo de inovação. Se por um lado a natureza “acadêmica” do Plano carrega consigo um risco de alienação e desconsideração em relação às reais possibilidades de implantação das propostas pelo Estado – o que se buscou evitar através do intenso envolvimento do

Poder Público no processo – por outro, a elaboração de um Plano pela Universidade abre possibilidades de experimentação e inventividade, e aproveitamento do extenso conhecimento acadêmico acumulado sobre a RMBH, ampliando o diálogo e o debate entre diferentes instâncias sociais metropolitanas.

Assim, acredita-se que o PDDI-RMBH possa ser considerado uma experiência inovadora o planejamento metropolitano brasileiro, dada sua concepção teórico-metodológica transdisciplinar e participativa, consoante com paradigmas de planejamento contemporâneos. Para Tonucci Filho (2012), o processo de elaboração do Plano abre possibilidades para combinar criativamente uma renovada compreensividade transdisciplinar à luta pela politização e democratização da gestão metropolitana, abrindo-a à perspectiva do *aprendizado social* exposta por Friedmann (1987).

Os primeiros passos para legitimação política do PDDI foram dados: além da intensa participação que gerou uma Frente pela Cidadania Metropolitana, o Plano foi aprovado no Conselho Metropolitano, referendado na Assembleia Metropolitana, e lançado oficialmente pelo governador do Estado. Ao longo de 2011, a Agência RMBH, entidade responsável pela implantação do Plano, elaborou uma agenda de trabalho voltada à sua absorção pelo estado, selecionando algumas propostas para integrarem as revisões do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). O Governo do Estado considerou prioritários os temas: mobilidade metropolitana, sistema ferroviário, novas centralidades, e saneamento e resíduos sólidos.

Deve-se ter sempre em vista que o PDDI-RMBH tem natureza indicativa e não compulsória, na medida em que no Brasil planos metropolitanos não adquiriram *status* normativo de Legislação, tal como Planos Diretores Municipais e respectivas leis de uso e ocupação do solo. Ainda que aprovado nas instâncias representativas do sistema de gestão metropolitano – Conselho e Assembleia Metropolitanos – o PDDI não é aprovado como Lei. Deve ser entendido então como um marco referencial e orientador para ações estaduais e municipais na RMBH, cuja legitimidade sociopolítica repousa em ténue acordo firmado entre membros da gestão colegiada da RMBH – estado, municípios e sociedade civil –, e seu fortalecimento dependerá da maturação democrática do processo de gestão metropolitana.

Entretanto, várias propostas do PDDI, uma vez detalhadas e aprofundadas, poderão ser traduzidas em normas e marcos regulatórios no âmbito estadual ou municipal, como: implantação de novas centralidades através de Operações Urbanas; estabelecimento de novos sistemas tributário e tarifário metropolitanos; elaboração de um macrozoneamento;

e outros. Esta “tradução” legal das propostas do Plano há que ser realizada para de fato se avançar para além do discurso para uma efetividade do planejamento metropolitano.

Em verdade, o futuro do PDDI-RMBH dependerá muito do comprometimento dos governos municipais e estadual em adotá-lo como de ações e propostas para a RMBH e, numa esfera mais ampla, das lutas sociopolíticas e capacidade da sociedade civil organizada em nível metropolitano para pressionar e acompanhar a implantação de políticas, programas e projetos previstos para a transformação da realidade metropolitana.

Há que reconhecer o momento de retomada do planejamento metropolitano na RMBH com novo arranjo institucional de gestão e, neste contexto, a elaboração do PDDI representa avanço no cenário nacional marcado pela carência e fragilidade de mecanismos para articulação e integração de políticas públicas supramunicipais e metropolitanas. O novo arranjo institucional de gestão da RMBH parece caminhar no sentido de conciliar uma ordem jurídico-institucional supramunicipal com crescentes demandas locais e municipais. Poder-se-ia mesmo dizer que se trata de uma experiência inovadora no Brasil, podendo contribuir positivamente para o enfrentamento da questão metropolitana no âmbito nacional.

Todavia, existem também poderosos obstáculos políticos e socioeconômicos ao avanço do planejamento metropolitano no Brasil, cujas determinações escapam à gestão metropolitana da RMBH. Não se deve esquecer que, em larga medida, o planejamento urbano – e metropolitano – no contexto capitalista é reflexo dos interesses dominantes, servindo aos desígnios do Estado para manutenção do *status quo* e garantia das condições gerais de produção necessárias à reprodução do capital. Inverter esta lógica situando o planejamento territorial como elemento central de democratização e efetivo desenvolvimento autônomo para transformação social – tal qual preconizado pelo PDDI-RMBH – requer também que sociedade e Estado brasileiros se transformem para garantir as condições de reprodução social almejadas pela maior parte da população (Tonucci Filho, 2012).

## **Referências Bibliográficas**

ALLMENDINGER, P.. 2009. *Planning theory*, New York, Palgrave Macmillan.

COSTA, H. S. de M.. Política e gestão na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: REIS, N. G. R. (org.). 2009. *Sobre dispersão urbana*, São Paulo, Via das Artes.

FRIEDMANN, J. 1987. *Planning in the public domain: from knowledge to action*, Princeton.

FRIEDMANN, J. 2008. The uses of planning theory: a bibliographic essay. In: *Journal of Planning Education and Research*, volume 28, issue 2.

KLINK, J. J.. 2008. *Novas governanças para as áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro*, Rio de Janeiro (Relatório de Pesquisa/Observatório das Metrôpoles: Território, Coesão e Governança Democrática).

SEDRU. 2009. *Termo de referência para contratação de serviços técnicos especializados para elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI da RMBH*, Belo Horizonte, Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana.

SOUZA, M. L. de. 2006. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

TAYLOR, N. 2009. *Urban planning theory since 1945*, London, SAGE Publications.

TONUCCI FILHO, J. B. M.. 2012. *Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte: um estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH*, São Paulo, USP (Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional - FAUUSP).

UFMG. 2011. *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte - PDDI-RMBH. Produto 6 - Relatório Final - Definição das Propostas de Políticas Setoriais, Projetos e Investimentos Prioritários (em seis volumes)*, Belo Horizonte, UFMG.